

Propuesta de un modelo analítico de la seguridad nacional

Silvia E. Vélez Q.*

Introducción

Se propone un modelo analítico de tipo ideal Weberiano, diseñado para deducir del examen sistemático de los hechos, los elementos constitutivos de la seguridad nacional particular de un Estado-nación dado, y construir modelísticamente con ellos su configuración y contenido, en primera instancia.¹

Se intenta establecer un marco de referencia y los límites de un concepto que tradicionalmente ha sido muy confuso al vincularlo con la soberanía, ya sea de forma deliberada o por exceso teórico, y actualmente muy dinámico por los fenómenos mundiales de transnacionalización, regionalización y globalización, en un contexto de fin de la bipolaridad, de agudizamiento de la crisis económica internacional por el fin del socialismo real y por los límites ya visibles del neoliberalismo, y ante el resurgimiento de nuevas formas de nacionalismo, proteccionismo económico y movimientos migratorios masivos del sur depauperado al norte inestable y en plena reestructuración, entre otros acontecimientos.

Seguridad nacional, ¿concepto inasible?

Ante el vacío actual de paradigmas omnicomprensivos

* Licenciada en Relaciones Internacionales, jefa del Departamento Editorial del Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de Norteamérica, CISEUA/UNAM.

Gráficas realizadas por la licenciada Ana Ma. de L. Aguado M.

¹ Actualmente además se estudia su utilidad al trazar interrelaciones de dos o más Estados-nación, bloques regionales, confederaciones y otras, con objeto de construir "mapas de seguridad" útiles para diagnosis y prognosis internacional.

y de cosmovisiones explicativas de la realidad que vivimos, al tiempo que se pone a prueba la capacidad heurística de los investigadores, se abre un espacio a la creatividad para imaginar explicaciones distintas que, aunque parciales, posibiliten el avance de algunas hipótesis nuevas acerca de sectores del comportamiento pasado, presente y/o futuro de los actores, tradicionales y nuevos, de la escena internacional.

Debido también a los acontecimientos presentes, el concepto de seguridad nacional, históricamente limitado a cuestiones militares y estratégicas, pero cuyas decisiones hoy afectarán más profunda y prolongadamente a la economía, la política, lo social y lo militar, debe trascender su antiguo marco buscando explicar el comportamiento de otros fenómenos, nuevos o antiguos que hoy, por su tamaño, características y/o gravedad, en un contexto de interdependencia mayor, se han convertido en amenazas a la integridad nacional de los Estados y carecen de una elucidación satisfactoria en este su nuevo carácter (por ejemplo, el narcotráfico, la deuda externa, los movimientos migratorios en busca de trabajo o refugio, la seguridad alimentaria, etcétera).

En tal virtud, el presente trabajo propone un modelo basado en un diagrama en el que se muestra el sistema sociopolítico organizado como Estado-nación,² con base en los compromisos del gobierno, democráticamente electo, los ámbitos y las actividades en donde transcurre la vida cotidiana del país. La utilidad del

² "En términos Weberianos, el Estado es una asociación política en la que existe un claro y legítimo monopolio de coacción en un específico territorio y cuya legitimidad reside en normas universales e iguales para todos los miembros de la asociación. Es decir, monopolio del uso de la fuerza territorial, derecho formal universal o abstracto". Luis F. Aguilar, "Revisión histórica del concepto de Estado", COLMEX. Feria Internacional del Libro, 29-XI-90, Guadalajara, Jalisco, México. Mimeo.

modelo-matriz en cuestión radica en que, partiendo de su configuración "tipo ideal",³ permite seleccionar de la multiplicidad de datos empíricos y de las relaciones entre sus elementos, una serie limitada de factores y una lógica particular de relaciones entre éstos. Posibilita así la construcción de modelo hipotético-deductivos aplicados que, a su vez, permitirán conocer la configuración y particular contenido de la seguridad nacional del Estado-nación bajo estudio, desde su propia concepción y, también, en la reflejada, en la realidad de los hechos, desde los ojos del investigador.

Configuración del modelo-matriz

La base teórica del modelo es el Estado-nación,⁴ concebido éste como el espacio territorial con una población organizada bajo un sistema legislativo de principios, obligaciones y derechos, históricamente aceptado por un consenso más o menos fluctuante, y que además comparte historia, tradiciones, costumbres y, por lo general, un lenguaje común.

Se apoya en los compromisos formales y reales que legalmente obligan al régimen político, elegido democráticamente que gobierna dicho espacio y población con un poder coercitivo central, a la defensa, mantenimiento y promoción de los intereses nacionales del Estado-nación. Tales obligaciones son en esencia de tres tipos: a) de *supervivencia*, b) de *mantenimiento*, y c) de *crecimiento y desarrollo*. Los ámbitos donde se desarrollan son tanto el público como el privado, el nacional y el internacional. Abarcan tales ámbitos actividades económicas, políticas, sociales y militares. Ambos, obligaciones estatales y ámbitos, proporcionan las esferas y las coordenadas, factores básicos inmutables del modelo-matriz (véase diagrama 1, en la página siguiente).

³ Tipo ideal: Construcción teórica que se diferencia de la realidad y no puede ser confundida con ella, pero que debe servir instrumentalmente para la explicación de los fenómenos en su individualidad, "Es siempre un criterio de comparación al cual debe ser referido el dato empírico, es decir, es un *concepto-límite ideal* que debe proporcionar un esquema conceptual orientador para la investigación". Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 2a. reimpresión, 1982, p. 26.

⁴ No obstante lo imperfecto del Estado-nación actual al parecer no existe actualmente una alternativa viable en la práctica. "Parece como si estuviéramos sujetos a una estructura de seguridad basada en el Estado-nación, si existen factores que lo hacen más o menos efectivo o más o menos riesgoso es otro asunto". Susan Strange, *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, New York, Ed. Basil Blackwell, 1988, p. 53.

Dimensión de la supervivencia

Proponemos en el modelo la definición de la seguridad nacional genérica como la capacidad de producir y reproducir con independencia los elementos materiales y abstractos de la identidad nacional específica⁵ en términos económicos, políticos, sociales y militares. La visualizamos circunscrita al espacio de supervivencia del Estado-nación que, en palabras de José Luis Orozco, es "el sitio de la dimensión histórica del Interés Nacional",⁶ el lugar donde reside la esencia última que le permite al Estado-nación producir y reproducir con independencia los elementos de su identidad particular en términos económicos, políticos, sociales⁷ y militares. Nada que caiga dentro de este espacio puede ser negociado por ningún nacional con ningún extranjero, individuo, grupo o gobierno(s) pues si alguno de sus componentes se perdiera, porque fuera cedido o arrebatado, se cancelaría la pervivencia, esto es, "seguir viviendo a pesar del tiempo y las dificultades"⁸ del Estado-nación como tal. Es el espacio de lo *irrenunciable*, donde se vive la soberanía⁹ porque es sólo ahí donde debe ser plenamente ejercida. Precisamente en tal ejercicio soberano, será al interior del Estado-nación donde deberá debatirse democráticamente *entre, y sólo por, los propios nacionales*, el eventual contenido de la seguridad nacional.

Se divide el espacio de la supervivencia en dos hemisferios: uno, perteneciente al plano internacional, público y privado, para el que, en el modelo, retenemos el nombre específico de *seguridad nacional*; el segundo hemisferio, perteneciente al plano nacional, público y privado, es el ámbito de la *seguridad interna* donde se ubican, a su vez, la seguridad del gobierno y la seguridad pública. Se diferencia la *seguridad nacional* de la *seguridad interna* en los medios con que se les enfrenta y en los actores que dan origen a la amenaza.

⁵ Tal identidad nacional, imagen referencial en permanente elaboración, es la base del conocimiento y del reconocimiento frente al "otro", individuo, grupo, sociedad o cultura.

⁶ Notas de cuatro Seminarios de Política Exterior Norteamericana, Maestría en Relaciones Internacionales, FCPyS/UNAM, 1990-1991.

⁷ El ámbito social, aquí, comprende también los fenómenos culturales.

⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 20a. ed., tomo II, Madrid, 1984, p. 1050.

⁹ "Poder de mando... en una sociedad política" en Norberto Bobbio, *et. al., Diccionario de Política*, México, Ed. Siglo XXI, 1988.

Diagrama 1



En estricto sentido, ambos hemisferios atañen a la seguridad nacional pues tanto en lo interno como en lo externo pueden existir amenazas a la supervivencia de la nación, comparten las características de perentoriedad, de apremio y de peligro grave, "*Clear and Present Danger*", inminente o presente. También tienen en común al órgano que emite el juicio definitivo y determina la conducta por seguir, excepto en lo que toca a la seguridad del gobierno, como veremos más adelante. Es sólo para efectos de claridad analítica que reservamos el término de *seguridad nacional* para los asuntos de supervivencia del Estado-nación en el plano internacional, público y privado, buscando con esto mantener la idea generalizada de *amenaza externa* contenida tradicionalmente en este concepto.

Seguridad nacional

a) La seguridad nacional se promueve, mantiene y defiende en el terreno diplomático primero; pero habrá ocasiones sumamente complejas y peligrosas en que las instancias diplomáticas no sean suficientes o sean rebasadas por los acontecimientos, pasando la seguridad nacional a ser mantenida y defendida por las Fuerzas Armadas, terrestres, marítimas y/o aéreas, por medio de la amenaza del uso, o el uso mismo de la fuerza, es decir, ejercicio de la defensa nacional.

b) Abstrayendo su índole, la amenaza característica proviene *siempre* de un actor externo, mismo que eventualmente podría realizar infiltraciones o, incluso, contar con aliados nacionales, operando dentro o fuera del país.

Decisiones: Debido a que, por regla general, el carácter urgente y la necesidad de respuesta inmediata ante situaciones de amenaza a la seguridad nacional requieren un tipo de decisiones cuya eficacia se vería mermada si se demora en una consulta nacional pública de cualquier clase, se da por sentado que las decisiones necesarias para la preservación de la seguridad nacional son de tipo técnico, tomadas por el mandatario en turno, en estrecha consulta con los otros poderes, partiendo de la base de su elección democrática, condición *indispensable* para poder ejercer legítimamente la cuota de poder delegada a él por consenso electoral.

Ahora bien, no siempre ni todas las amenazas a la seguridad nacional son abiertas, evidentes y perentorias, por lo que se presupone la atenta vigilancia tanto de la sociedad civil como del gobierno para calificar y alertar oportunamente acerca de los peligros potenciales explícitos o implícitos, en ocasiones, en las relaciones internacionales. En tal virtud, se infiere la necesaria información, conocimiento y educación de toda la población respecto al contenido particular de la seguridad nacional del Estado-nación; así se convierten en copartícipes de la defensa y no sólo en pasivos espectadores. Se presupone un acuerdo transclasista acerca de los valores inherentes por defender. En este sentido, dicha conceptualización específica deberá estar consignada en el estatuto jurídico de mayor rango en el país, por ejemplo, la Constitución, con la indispensable¹⁰ flexibilidad pues se trata de un concepto dinámico. Al estar inserto en la Constitución sería susceptible de modificación si *y sólo si* previamente fueran reunidos requisitos convenidos por consenso democrático que evitara la arbitrariedad, la conveniencia unilateral de grupo(s) y/o los excesos de la autoridad o de la turba.

Seguridad interna

a) En lo que corresponde a la seguridad interna, ésta se promueve, mantiene y defiende por medio de los órganos, gubernamentales o civiles, designados constitucionalmente para velar por el armónico desarrollo de las actividades internas.

b) Independientemente de su índole, en este caso la amenaza puede derivar de alguna catástrofe de origen

¹⁰ Indispensable en ambos sentidos, de restringida y de necesaria.

natural y sus secuelas, o bien, de conflictos entre los propios nacionales, ya sea entre ellos mismos, asunto de seguridad pública, o entre éstos y el aparato de gobierno, en cuyo caso y dependiendo de la gravedad de los reclamos y/o de la población involucrada, sería una amenaza a la seguridad del gobierno.

Seguridad pública

Decisiones: Las citadas instancias gubernamentales, en caso de amenaza, podrían ordenar el uso de la fuerza pública o de policía, para resolver emergencias locales buscando recuperar la calma perdida ante un desastre o que permita dirimir pacífica y ordenadamente el conflicto entre miembros de la sociedad civil.

En caso de alguna amenaza mayor, el jefe de gobierno estaría dotado de la capacidad jurídica para ordenar la acción de las fuerzas armadas, con idéntico objeto y de acuerdo a las previsiones constitucionales atinentes al caso.

Seguridad del gobierno

La excepción ya apuntada acerca del órgano decisorio último en caso de amenaza a la seguridad del gobierno se sustenta en la posibilidad de protesta grave y/o generalizada por actos del gobierno en turno, caso en el que se recurriría a previsiones constitucionales para, en primerísimo término, evitar la represión o excesos autoritarios y, después, deslindar responsabilidades y actuar en consecuencia, buscando en todo momento evitar el daño irreparable fincado en la ingobernabilidad que pudiera profundizar la división interna y/o la intervención extranjera, bajo cualquier pretexto.

Dimensión de mantenimiento

Ya sea en condiciones normales o restringidas a la conservación del *statu quo* (por motivo de guerra nacional, crisis económica o política), este segundo espacio de las obligaciones del Estado-nación admite algunos tipos de negociación de intereses internamente y con el exterior, entre particulares y el gobierno, entre los particulares mismos, así como entre gobiernos, pues también en situaciones de intercambio limitado al mantenimiento de las condiciones dadas en un momento determinado puede, y tal vez debe, cederse

alguna parcela del mismo a cambio de concesiones más ventajosas para todos. En condiciones normales, estas actividades estarán apoyadas en el requisito previo de la integridad de la dimensión previa de seguridad nacional y, a su vez, darán sustento y viabilidad a las de la dimensión siguiente, o sea, de crecimiento.

Por ejemplo: ante crisis económica, nacional o internacional: transacciones comerciales y alianzas tácticas; frente a una economía de guerra no nacional que obligue a imponer restricciones al crecimiento del Estado-nación para mantener un *statu quo* transitorio.

Decisiones: Por regla general, las decisiones de esta dimensión son tomadas tanto por los ciudadanos en sus ámbitos particulares y asociados, como por los órganos constitucionalmente previstos de los poderes públicos (por ejemplo, del Ejecutivo, del Legislativo), en consulta y negociación con las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, grupos de presión, organismos sindicales o empresariales, partidos políticos, etcétera) y por acuerdo expreso, pues aunque son decisiones serias y ejercidas en condiciones de restricción relativa, carecen de carácter apremiante. Así, compete al jefe del gobierno, en constante acuerdo y consulta con los otros poderes y la sociedad civil y sus organizaciones, designar las áreas sujetas a limitaciones.

Dimensión de crecimiento y desarrollo

Es el espacio óptimo de la negociación de intereses entre los particulares, nacionales y/o extranjeros, entre los particulares y el gobierno, y entre gobiernos. Ahí, el gobierno también protegerá y promoverá los intereses de sus nacionales dentro y fuera de sus fronteras, estimulando el crecimiento y avance del Estado-nación, de acuerdo a los preceptos constitucionales.

Decisiones: Las decisiones aquí están muy atomizadas entre los particulares, los grupos de presión, las corporaciones y el gobierno, en sus diversas instancias y agencias. No obstante, compete al gobierno dirigir el rumbo de tales decisiones según lo provenga el plan general de gobierno, propuesto por el mandatario para su elección democrática, o bien el proyecto sectorial respectivo.

Metodología

En la formulación gráfica de nuestra propuesta parti-

mos del diagrama ya explicitado o modelo-matriz, como base para diseñar el modelo aplicado a algún caso de Estado-nación, particular. Para éste bastará añadir líneas radiales, dos para cada uno de los dos cuadrantes del ámbito privado, nacional e internacional, y tres para cada uno de los dos cuadrantes del ámbito público. Estará así subdividido cada cuadrante "privado" en tres subsectores que representan lo: económico, político y social; para cada cuadrante "público" se subdividirá en cuatro subsectores de lo: militar, económico, político y social (véase diagrama 2, en la página siguiente).

Quedarán así abarcados los intereses nacionales cuya promoción, mantenimiento y defensa obliga al gobierno e incumben a sus nacionales, reservando lo militar sólo al ámbito público, nacional e internacional, como corresponde al monopolio de la violencia, inherente al Estado-nación.

Es el momento de definir si se va a diagnosticar cómo concibe su seguridad nacional el Estado en cuestión, o bien, si se quiere configurar la concepción que el investigador percibe de ésta, según se desprende de su estudio sistemático del Estado-nación. Con el soporte gráfico previo, se procederá a colocar puntos en los diferentes sectores de acuerdo a selección propia de las características relevantes de la seguridad nacional del Estado bajo estudio, en lo económico, político, social y militar, dependiendo su cercanía al centro del diagrama, dentro de cada esfera, de su menor peso.

Se asume que tal selección es necesariamente subjetiva pero obligada para extraer de la multiplicidad de eventos los que se considere importantes. La ponderación que de estos elementos se haga será guiada por los criterios Weberianos de "causación necesaria" y "causación accidental" con objeto de alcanzar la mayor objetividad posible durante el diseño y en los resultados.¹¹

Posteriormente, se unirán los puntos con una línea continua hasta cerrar el dibujo, obteniéndose así la configuración de la seguridad nacional particular de ese caso.

Tomemos como ilustración dos casos extremos: Estados Unidos y Panamá. Debemos precisar que los

¹¹ "La validez *objetiva* de todo saber empírico descansa en esto, y sólo en esto: que la realidad dada se ordene según categorías que son *subjetivas* en un sentido específico, en cuanto representan el *presupuesto* de nuestro conocimiento y están ligadas al presupuesto del *valor* de aquella verdad que sólo el saber empírico puede proporcionarnos". Max Weber, *op. cit.*, p. 99.

Diagrama 2



datos de estos ejemplos son imaginados arbitrariamente, sin intentar demostrar aquí su exactitud, aludidos *sólo con objeto de ejemplificación*. Por razones de restricción del espacio editorial presente, damos sólo algunos elementos muy obvios del diseño en cada ejemplo.

¿Cómo percibe Estados Unidos su seguridad nacional? En lo que atañe a lo militar/público/nacional el punto se colocaría en el espacio más alejado de la esfera de crecimiento y desarrollo ya que en la realidad vemos que su conducta al respecto rebasa con mucho el área de supervivencia del tipo-ideal del modelomatriz. En lo social/público/nacional, si es el narcotráfico interno el asunto seleccionado, el punto iría dentro de la esfera de mantenimiento, pues percibimos

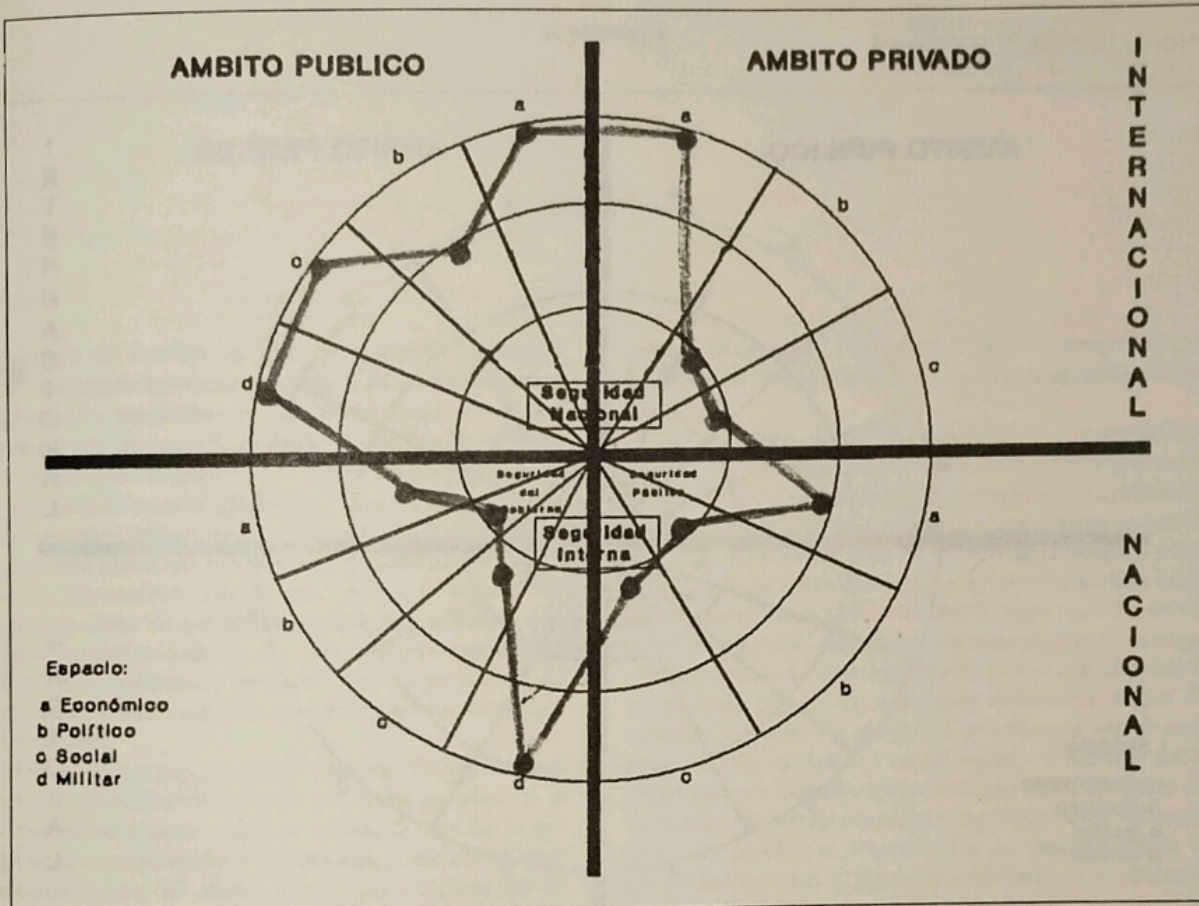
que, aún en su estado actual de ser el mayor consumidor de drogas mundial, no considera este asunto dentro de su seguridad nacional. Por el contrario, respecto al narcotráfico externo (área de lo social/público/internacional), el punto estaría en el borde de la última esfera pues prefieren promoverlo fuera que dentro de sus fronteras. Lo relacionado a su sistema político (área de lo político/público/nacional estaría en el área de supervivencia, como uno de sus valores más caros.

Por lo que toca a lo económico/público/nacional, por la nueva relevancia que los fenómenos económicos han cobrado para EU como asunto de seguridad nacional, colocaríamos el punto al centro del subsector de lo económico, en la esfera de mantenimiento. Respecto al cuadrante de lo militar/público/internacional

vemos que tiene la mayor extensión mundial, muy por encima del nivel de supervivencia; el punto iría en el borde de la esfera de crecimiento y desarrollo. Se

o autorrestringido que su capacidad de producir y reproducir con independencia los elementos de su identidad nacional es casi nula.

Ejemplo I



continúa así, según la selección particular de fenómenos por considerar hasta completar el dibujo.

Así, vemos en el ejemplo I la distorsión presentada en la autopercepción de la seguridad nacional que suponemos tiene EU y que, además, nos explica el alto potencial de conflicto de sus relaciones internacionales.

La imagen del ejemplo II, o sea, de cómo percibimos al Panamá actual, se vería más o menos así: (véase ejemplo II, en la página siguiente).

Podríamos pensar a partir del diagnóstico, que Panamá sólo existe como Estado-nación formal, no realmente, pues se encuentra a tal grado intervenido y/

Conclusiones

Somos conscientes que el modelo propuesto es sólo un primer intento, casi una provocación, que tiene como objetivo inmediato suscitar el debate y estimular la discusión en el área tan escabrosa y difícil de la seguridad nacional y, en consecuencia tan poco visitada de las ciencias sociales. La creciente interdependencia nos obliga a actualizar y delimitar nuestras percepciones, propias y ajenas. Pensamos que la seguridad nacional está en el terreno natural de las relaciones internacionales actuales y es urgen-

te definirla, hoy que se hace necesario reajustar tantas percepciones y conceptos, abriendo la oportunidad a la sociedad civil para participar en la definición y

construcción de su nuevo entorno. La vaguedad no hace sino dañarnos: la definición no debe retrasarse más.

Ejemplo II

